

Олькіна Олена Володимирівна,
аспірантка Одеської національної юридичної академії

ДОСТРОКОВЕ ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ГОЛОВИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ: ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

В статті висвітлюється порядок дострокового припинення повноважень Голови Верховної Ради України, яке може відбуватись шляхом відкликання з посади, дострокового припинення його депутатських повноважень або розпуску усього складу парламенту.

Ключові слова: відкликання Голови Верховної Ради України з посади, дострокове припинення повноважень народного депутата України та Верховної Ради України.

В статье рассматривается порядок досрочного прекращения полномочий Председателя Верховной Рады Украины, которое может произойти в силу отзыва с должности, прекращения его депутатских полномочий или роспуска всего состава парламента.

Ключевые слова: отзыв Председателя Верховной Рады Украины, досрочное прекращение полномочий народного депутата Украины и Верховной Рады Украины.

The article describes procedure of early termination of powers of the Chairman of Verkhovna Rada of Ukraine, which may occur because of recall from office, termination of his powers as a deputy, or dissolution of the parliament.

Keywords: recall of the Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine, the early termination of the office of deputy of Ukraine and of the Verkhovna Rada of Ukraine.

Чинне законодавство України відносить Голову Верховної Ради України, Президента України та Прем'єр-міністра України до вищих посадових осіб

держави [1]. Голова Верховної Ради України очолює єдиний орган законодавчої влади в Україні, обирається Верховною Радою України на строк її повноважень з числа народних депутатів та організовує роботу парламенту, представляє Верховну Раду України у зносинах з іншими державними органами України та іншими державами і міжнародними організаціями.

Слід відмітити підвищення ролі спікера парламенту після внесення змін до Конституції України, так окрім того, що він своєю діяльністю впливає на зміст і напрямки парламентської діяльності, відтепер у разі ігнорування Президентом України рішення парламенту про подолання вето глави держави, закон невідкладно оприлюднюється Головою Верховної Ради України за його підписом. Більш того, Ю. Барабаш зазначає, що Голову парламенту можна визначити як другу посадову особу в державній ієрархії, адже саме на нього покладається виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України у випадку дострокового припинення повноважень глави держави [2].

У зв'язку з цим, актуальним є запровадження ефективного механізму контролю за діяльністю Голови Верховної Ради України, в тому числі і дослідження особливостей дострокового припинення його повноважень.

Метою даної статті є аналіз особливостей конституційно-правового рулювання підстав та порядку дострокового припинення повноважень Голови Верховної Ради України.

Підстави та порядок дострокового припинення повноважень Голови Верховної Ради України регламентуються статтями 76-77 Закону України „Про Регламент Верховної Ради України”, які встановлюють, що Голова Верховної Ради України може бути в будь-який час відкликаний з посади Верховною Радою на його прохання, крім випадку виконання ним обов'язків Президента України відповідно до статті 112 Конституції України, а також може бути відкликаний у зв'язку з незадовільною його роботою на цій посаді, в тому числі у разі відсторонення від ведення пленарних засідань три і більше разів протягом однієї чергової сесії Верховної Ради, або через інші

обставини, що унеможливлюють виконання ним своїх обов'язків. Дострокове припинення депутатських повноважень Головою Верховної Ради України має наслідком припинення його повноважень як Голови Верховної Ради України.

Пропозиції про відкликання Верховною Радою Голови Верховної Ради України з посади можуть вноситися:

1) народними депутатами на підставі висновку комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, у разі відсторонення Голови Верховної Ради України від ведення пленарних засідань три і більше разів протягом однієї чергової сесії;

2) не менш як однією третиною народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради за їх підписами (підписні листи подаються в оригіналі, на них зазначаються прізвище, ім'я, по батькові народного депутата, номер його посвідчення та проставляється особистий підпис, який не відкликається).

При розгляді питання про відкликання з посади Верховною Радою Голови Верховної Ради України, про надання згоди на притягнення його до відповідальності, про дострокове припинення ним депутатських повноважень пленарне засідання веде Перший заступник (заступник) Голови Верховної Ради України або обраний Верховною Радою за процедурою (*ad hoc*) головуючий на пленарному засіданні з числа народних депутатів, який не підписав пропозицію про відкликання Голови Верховної Ради України. Питання про обрання (*ad hoc*) головуючого на пленарному засіданні не включається до порядку денного пленарного засідання, а вирішується Верховною Радою без попередньої підготовки в комітетах після обговорення за скороченою процедурою.

Голова Верховної Ради України готує письмовий звіт про свою роботу та про виконання кошторису Верховної Ради в поточному році. Цей звіт та висновок Рахункової палати надаються народним депутатам не пізніше як за два дні до розгляду питання на пленарному засіданні.

Питання про відкликання Голови Верховної Ради України з посади не потребує підготовки в комітетах. У разі необхідності для збору чи перевірки інформації, що стосується питання відкликання з посади Голови Верховної Ради України, Верховна Рада створює тимчасову слідчу комісію без голосування про включення цього питання до порядку денного сесії.

Розгляд питання про відкликання Голови Верховної Ради України з посади за рішенням більшості народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради включається до порядку денного сесії Верховної Ради у визначений нею день, але не пізніш як на десятий день після включення цього питання до порядку денного сесії. Верховна Рада заслуховує доповідь представника народних депутатів, які ініціювали відкликання Голови Верховної Ради України з посади, і відповіді доповідача на запитання; співдоповідь представника тимчасової слідчої комісії і відповіді співдоповідача на запитання; звіт Голови Верховної Ради України про його діяльність на цій посаді - до 30 хвилин (а у разі припинення повноважень за особистою заявою звіт не обов'язковий) та його відповіді на запитання. Народні депутати мають право ставити запитання і брати участь у обговоренні питання. Головуючий на пленарному засіданні з урахуванням черговості запису на виступ надає рівні можливості для промовців, які виступають як за, так і проти особи, яка є Головою Верховної Ради України.

Рішення Верховної Ради про відкликання Голови Верховної Ради України з посади приймається таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів і оформляється постановою Верховної Ради. Голосування вважається таким, що відбулося, якщо бюлетені для таємного голосування одержали не менше двох третин народних депутатів від їх фактичної чисельності. При цьому процедура (ad hoc) не застосовується.

У разі якщо особиста заява Голови Верховної Ради України про його відкликання з посади не задовольняється Верховною Радою, він має право припинити виконання посадових обов'язків Голови Верховної Ради України через 15 днів після дня розгляду цього питання Верховною Радою [3].

Однак, наприклад, рішення щодо відкликання Голови Верховної Ради України А. Яценюка приймалося не у спеціально встановленому порядку, а із застосуванням процедури одноразового відхилення (*ad hoc*), шляхом відкритого поіменного голосування на пленарному засіданні Верховної Ради України без заслуховування звіту Голови Верховної Ради України про його діяльність [4].

Таким чином, законодавець використовує для характеристики дострокового припинення повноважень Голови Верховної Ради України термін «відкликання».

Проте це не досить вдало, так як у випадку відкликання Голови Верховної Ради України з посади Верховною Радою на його прохання має місце добровільна відставка, а відкликання у зв'язку з незадовільною його роботою на цій посаді, в тому числі у разі відсторонення від ведення пленарних засідань три і більше разів протягом однієї чергової сесії Верховної Ради, або через інші обставини, що унеможливають виконання ним своїх обов'язків є заходом дисциплінарної відповідальності. Крім того, законодавець не закріплює вичерпного переліку підстав для відкликання спікера, використовуючи формулювання „інші обставини, що унеможливають виконання ним своїх обов'язків”. Тому, термін «дострокове припинення повноважень» Голови Верховної Ради України є більш вдалим ніж „відкликання”, так як являється ширшим за змістом.

Крім спеціальних підстав та порядку дострокового припинення повноважень Голови Верховної Ради України, дострокове припинення депутатських повноважень особи, яка займає посаду спікера парламенту, має наслідком припинення її повноважень і як Голови Верховної Ради України.

Залежно від способу припинення Головою Верховної Ради України депутатських повноважень, можна виокремити:

- 1) індивідуальне припинення повноважень народного депутата,
- 2) колективне.

До першої групи відносять випадки, коли достроково припиняються

повноваження окремого народного депутата за наявності визначених Конституцією України чи іншими законодавчими актами підстав.

Суб'єктами прийняття рішень про дострокове припинення повноважень народного депутата України (відповідно до ст. 81 Конституції України) виступають:

1) Верховна Рада України у разі:

- складення повноважень за його особистою заявою;
- набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;
- припинення його громадянства або його виїзду на постійне проживання за межі України;

2) Суд:

- якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто;

3) Вищий керівний орган політичної партії (виборчого блоку політичних партій) у випадку:

- невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції.

Також, повноваження народного депутата України припиняються достроково у разі його смерті та дострокового припинення повноважень Верховної Ради України — в день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Зазначені підстави дострокового припинення повноважень народного депутата України мають різну правову природу. Одні з них є наслідком порушення норм законодавства (порушення Конституції України і законів України, недотримання вимог щодо несумісності тощо). А, отже, дострокове

припинення повноважень виступає в якості конституційно-правової відповідальності. Інші підстави не пов'язані з порушенням норм законодавства та являються правовою поведінкою або юридичним фактом з яким законодавство України пов'язує дострокове припинення повноважень (добровільна відставка, смерть тощо).

Відображенням сучасних тенденцій становлення пропорційної виборчої системи стало конституційне закріплення в якості підстави дострокового припинення повноважень народних депутатів України рішення вищого керівного органу відповідної політичної партії у разі невходження народного депутата України або виходу народного депутата України із складу депутатської фракції, що за своєю правовою природою, є санкцією партійної відповідальності.

Партійна відповідальність зосереджує певні риси як конституційної (необхідність юридичних фактів наявність правових наслідків) так і політичної (суть та механізм, двоаспектність) відповідальності. Партія самостійно, виходячи з своєї програми етичних засад та політичних економічних і соціальних умов у державі визначає, наскільки діяльність того чи іншого депутата сумісна з принципами партії. У тих державах, де партії мають тривалу історію за десятками років формований імідж, така відповідальність парламентарія носить визначальний характер і в більшості випадків є найбільш ефективною [5].

На практиці ж, виходячи з аналізу 140 постанов Верховної Ради України, дострокове припинення повноважень народних депутатів Верховної Ради України здійснювалось у випадку смерті (16 осіб) та подачі особистої письмової заяви про складення депутатських повноважень, через різні причини, але найчастіше призначення чи обрання на іншу посаду, тобто через несумісність депутатського мандата з іншими видами діяльності. Причому просліджується тенденція до зростання чисельності випадків дострокового припинення повноважень народних депутатів, так у 1996 році було 4 народних депутата України, у 1999 році-6, у 2003 році-9, у 2005 році –

56, у 2006 році – 22, у 2007 році – 151 народний депутат України.

До другої групи підстав дострокового припинення повноважень народного депутата можна віднести дострокове припинення повноважень парламенту, який у свою чергу, відбувається в один із таких способів:

- 1) розпуск парламенту главою держави (уряду) або з їхньої безпосередньої ініціативи,
- 2) саморозпуск парламенту (палати)[6].

Дострокове припинення повноважень Верховної Ради України є колективним припиненням повноважень усіх народних депутатів одночасно. Даний спосіб дострокового припинення повноважень народних депутатів України регулюється ст. 90 Конституції України, згідно з якою Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо:

- 1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій;
- 2) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України;
- 3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися [7].

Щодо правової оцінки інституту розпуску парламенту як колективного заходу конституційної відповідальності народних депутатів, то науковці висловлюють із цього приводу різні погляди. Наприклад, за радянських часів панувала думка, що представницькі органи державної влади конституційно-правової відповідальності не несуть, оскільки їм делегована влада, що належить народові [8]. Крім того, парламент не може нести юридичної відповідальності, оскільки він сам створює норми, які передбачають його відповідальність, а розпуск має політичний характер.

Однак, згідно з Конституцією України, дострокове припинення повноважень одночасно всіх народних депутатів є санкцією за недодержання певних вимог Конституції, а отже інститут розпуску законодавчого органу,

безумовно, є заходом конституційно-правової відповідальності, який застосовується по відношенню до вищих органів державної влади поряд з відставкою та імпічментом. Він слугує забезпеченню ефективної діяльності парламенту згідно з покладеними на нього Конституцією та законодавством України функціями, а в протилежному випадку відбувається формування нового складу в результаті позачергових виборів.

Більш того, було б доречно закріпити в Конституції України додаткові підстави дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, а саме:

- якщо після спливу двох місяців від початку року не був прийнятий Державний бюджет України на поточний рік;
- у разі ухвалення рішень, що не відповідають Конституції України.

Також, Конституція України не передбачає в якості підстави дострокового припинення повноважень Верховної Ради України її саморозпуск. Однак зважаючи на те, що 3 червня 2007 року за рішеннями вищих керівних органів блоків політичних партій "Блок Юлії Тимошенко" і "Наша Україна" відповідно до ч. 6 ст. 81 Конституції України були достроково припинені повноваження народних депутатів України, обраних від цих виборчих блоків, що відповідно до ч. 2 ст. 82 Конституції України та Рішення Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 року N 17-рп/2002 мало наслідком неповноважність Верховної Ради України, Президент України видав Указ „Про призначення позачергових виборів до Верховної Ради України у зв'язку з неповноважністю Верховної Ради України та достроковим припиненням її повноважень” [9], яким практично реалізував наслідки рішення членів парламенту щодо його саморозпуску.

О. Сушинський слушно вважає, що дострокове припинення повноважень усього складу Верховної Ради України за рішенням опозиції (понад ста п'ятдесяти народних депутатів України) можна трактувати як конституційну санкцію в аспекті конституційної відповідальності коаліції та коаліційного уряду [10]. Тому, для забезпечення ефективного функціонування парламенту,

в Конституції України необхідно закріпити право Верховної Ради України приймати рішення щодо дострокового припинення її повноважень.

Таким чином, чинне конституційне законодавство України передбачає три групи підстав дострокового припинення повноважень Голови Верховної Ради України: спеціальні, загальні (дострокове припинення повноважень народного депутата України) та колективні, при достроковому припиненні повноважень Верховної Ради України.

1. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 року// Відомості Верховної Ради. – 1996. - № 47. - Ст.256. 2. *Барабаш Ю.Г.* Питання правового статусу голови парламенту (за законодавством європейських країн)// Форум права. – 2006. –№2. –С. 22. 3. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р.// Офіційний вісник України. – 2010. - №12 (01.03.2010). - Ст. 565. 4. Про визначення виду і способу голосування при відкликанні та обранні Голови Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 12 листопада 2008 р.// Офіційний вісник України. – 2008. - №88. - Ст. 2945. 5. *Григорук Н.Г.* Проблеми відповідальності народного депутата України// Держава і право. - №14. – С. 155. 6. *Шевченко Т.О.* Розпуск парламенту як випадок колективного припинення повноважень народних депутатів України// Часопис Київського університету права . 2008.- №1.- С. 78. 7. Конституція України// Відомості Верховної Ради України.-1996.- №30.- Ст.141. 8. *Авакьян С.А.* Государственно-правовая ответственность// Советское государство и право. - 1975.-№10.-С. 20. 9. Про призначення позачергових виборів до Верховної Ради України у зв'язку з неповноважністю Верховної Ради України та достроковим припиненням її повноважень: Указ Президента України від 05.06.2007р.// Урядовий кур'єр. - 2007. - № 99. 10. *Сушинський О.І.* Дострокове припинення повноважень парламенту в аспекті конституційної відповідальності // Вибори та демократія: Науково-просвітницький правничий журнал. - 2009.- № 1 . — С. 81